

Sonderdruck aus:

# Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Brigitte Völkel

Implementation von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen  
(ABM) in den neuen Bundesländern – Erfahrungen,  
Probleme, Forschungsbedarf

## Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunktheft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

### *Hinweise für Autorinnen und Autoren*

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D.  
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung  
90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104  
zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter [http://doku.iab.de/mittab/hinweise\\_mittab.pdf](http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf). Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: [ursula.wagner@iab.de](mailto:ursula.wagner@iab.de)).

### Herausgeber

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)  
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB  
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim  
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover  
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit  
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin  
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.  
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau  
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit  
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

### Begründer und frühere Mitherausgeber

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin, Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

### Redaktion

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), 90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: [ulrike.kress@iab.de](mailto:ulrike.kress@iab.de): (09 11) 1 79 30 16, E-Mail: [gerd.peters@iab.de](mailto:gerd.peters@iab.de): (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: [ursula.wagner@iab.de](mailto:ursula.wagner@iab.de): Telefax (09 11) 1 79 59 99.

### Rechte

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

### Herstellung

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

### Verlag

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0; Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: [waltraud.metzger@kohlhammer.de](mailto:waltraud.metzger@kohlhammer.de), Postscheckkonto Stuttgart 163 30. Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309. ISSN 0340-3254

### Bezugsbedingungen

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten: Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

### Zitierweise:

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)  
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)  
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

**Internet:** <http://www.iab.de>

# Implementation von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) in den neuen Bundesländern – Erfahrungen, Probleme, Forschungsbedarf

Brigitte Völkel\*

Mit der Einführung des AFG, dem Aufbau der arbeitsmarktpolitischen Infrastruktur und der enormen quantitativen Ausweitung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen in den neuen Bundesländern sind Implementationsprobleme stärker in das Zentrum der Aufmerksamkeit von Politik und Forschung gerückt. Es wächst die Einsicht, daß bei Wirkungsanalysen zu Maßnahmen ihr Implementationsprozeß nicht ausgeblendet werden darf.

Im folgenden Beitrag wird über bisher gewonnene Erfahrungen bei der Implementation von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in den neuen Bundesländern berichtet.

Am Beispiel der Mittelbereitstellung für ABM wird zunächst gezeigt, wie Rahmenbedingungen ihre Planung und Durchführung beeinflussen können. Durch Verstetigung in der Vorbereitung der Maßnahmen und ihrer Finanzierung lassen sich organisations- und ablaufbedingte time lags sowie hektische und damit im allgemeinen ineffektive Maßnahmenakquisitionen verhindern bzw. weitgehend einschränken.

Hauptakteure im unmittelbaren Implementationsprozeß sind das Arbeitsamt und die Maßnahmeträger. Ihre Interaktion und dabei zutage tretende Probleme bilden den Schwerpunkt des Beitrages.

Auf der Grundlage einer vom Brandenburgischen Institut für Arbeitsmarkt und Beschäftigung (biab) im Auftrag der Bundesanstalt für Arbeit durchgeführten Befragung von ABM-Teilnehmern werden Fragen der Organisation und Effektivität bei der Durchführung von ABM angesprochen.

Angesichts der gegebenen Haushaltslage und betriebswirtschaftlicher Kalküle der Maßnahmeträger, aber auch im Interesse der Maßnahmeteilnehmer, sind bei der Planung und Durchführung von ABM zunehmend qualitative Kriterien zugrunde zu legen. Unter anderem auch hierzu besteht weiterer Forschungsbedarf.

## Gliederung

### 1 Einführung

- 2 Rahmenbedingungen beeinflussen die Implementation
- 3 Implementation von ABM als Interaktion von Arbeitsamt und Maßnahmeträgern
  - 3.1 Ausschöpfung der Handlungsspielräume durch die Arbeitsämter
  - 3.2 Die Träger von AB-Maßnahmen
  - 3.3 Maßnahmedurchführung und ihre Effektivität
- 4 Zusammenfassende Schlußfolgerungen und Forschungsschwerpunkte

### 1 Einführung

Zieladäquanz, Wirkungen und Effizienz von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen werden erheblich durch die Art und Weise ihrer Implementation bestimmt. Ganz allgemein verstehen wir unter Implementation die Umsetzung der Ziele, die die Arbeitsmarktpolitik mit diesem Instrument verfolgt. Konkret geht es um den Prozeß der Planung, Vorbereitung, Durchführung, Abrechnung und Kontrolle von Maßnahmen der Arbeitsbeschaffung gemäß AFG. Innerhalb dieser Phasen sind eine Reihe unterschiedlicher Aktivitäten (planen, prüfen, entscheiden, lenken, kontrollieren, abrechnen) von verschiedenen Akteuren zu unterschiedlichen Zeitpunkten zu leisten.

Beteiligte Akteure sind

1. von der Bundesanstalt für Arbeit die Fachabteilungen der Hauptstelle, die Landesarbeitsämter, die Arbeitsämter, das Vorprüfungsamt sowie die Selbstverwaltungsorgane der verschiedenen Ebenen;
2. die Maßnahmeträger: Kommunen, Verbände, Einrichtungen, Unternehmen, Arbeitsförderungs- und Beschäftigungsgesellschaften (ABS) u. a.;
3. intermediäre Organisationen am Arbeitsmarkt: Unternehmensverbände, Handwerkskammern, Kreishandwerkerschaften, Gewerkschaften, Arbeitslosenverband u. a.;
4. potentielle und tatsächliche Maßnahmeteilnehmer.

Je nach Verantwortungsbereich sind die Akteure in den Phasen des Implementationsprozesses unterschiedlich beteiligt. Innerhalb der hierarchisch organisierten Bundesanstalt obliegt es der zuständigen Fachabteilung der Hauptstelle, allgemeine Zielsetzungen und Orientierungen des AFG zu präzisieren sowie Verfahrensregelungen festzulegen und durchzusetzen, die für die Vorbereitung und Realisierung von ABM auf der Ebene des Arbeitsamtes einen einheitlichen Rahmen darstellen. Trotz oder gerade wegen allgemeiner Dezentralisierungstendenzen kann auf einen solchen Rahmen nicht verzichtet werden, um einheitliche Grundsätze beim Zugang zur Förderung sowohl für Teilnehmer als auch Träger zu gewährleisten und qualitative Mindestanforderungen durchzusetzen.

Hauptakteure der Implementation von ABM sind das Arbeitsamt und die Träger, denen die konkrete Vorbereitung, Realisierung und Abrechnung jeder einzelnen Maßnahme obliegt, während die Landesarbeitsämter eine koordinierende, beratende und kontrollierende Funktion für ihren jeweiligen Bereich wahrnehmen.

\* Dr. Brigitte Völkel ist Wiss. Mitarbeiterin im IAB. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung der Autorin.

Die intermediären Organisationen haben im wesentlichen (soweit sie nicht als Träger auftreten) eine beratende, prüfende und begutachtende Funktion.

Die Maßnahmenteilnehmer dagegen haben neben ihrer Entscheidung für Vermittlung in eine Maßnahme bzw. ihren Austritt vor deren Beendigung keinen Einfluß auf die Vorbereitung und Planung; mit ihren Kenntnissen und Fertigkeiten, ihrem Engagement, ihrer Arbeitseinstellung bestimmen sie jedoch wesentlich die Durchführung und das Ergebnis von Maßnahmen.

Neuere Politikmodelle der Kombination von zentraler Steuerung und regionaler Selbstorganisation weisen den regionalen Akteuren eine besondere Rolle bei der wirtschaftlichen und Beschäftigungsentwicklung „vor Ort“ zu. Sowohl für die Bedarfsfeststellung als auch die Gestaltung von ABM sind Informationsaustausch, Kontakte und Kooperation nicht nur zwischen dem Arbeitsamt und den etablierten Trägern unerläßlich. Die allgemeine Forderung nach stärkerer Verzahnung von Wirtschafts-, Struktur- und Arbeitsmarktpolitik macht es notwendig, weitere beschäftigungspolitisch wirkende Einrichtungen, auch mit intermediärem Charakter, stärker einzubeziehen.

Implementationsforschung soll nun die Frage beantworten: *Wie, mit welchen Mitteln, wann durch wen* etwas getan wird bzw. zu tun wäre, um das angestrebte arbeitsmarktpolitische Ziel zu erreichen, wobei auch der Zielfindungsprozeß selbst mit einzubeziehen ist.

Wissenschaftliche Untersuchungen dazu konzentrieren sich meist auf Teilaspekte: Einzelfragen, Instrumente und/oder spezifische Akteure bzw. Programme.

Dies hat seine Ursache in einem teilweise eingeeengten Verständnis von ergebnisorientierter Wirkungsforschung, bei der der Implementationsprozeß noch weitgehend ausgeklammert wird. Zum anderen spielen vermutlich methodische Probleme (die Vielzahl von Einflußfaktoren und Möglichkeiten ihrer Quantifizierung, fehlende statistische Datenbasis, hoher Zeitaufwand für Fallstudien und die Problematik ihrer Verallgemeinerbarkeit u. a.) eine Rolle.

Der Transformationsprozeß in den neuen Bundesländern hat nun die Aufmerksamkeit verstärkt auf Prozeßgestaltung und Prozeßanalysen gelenkt. Bei der einigungsbedingten Ausweitung der Arbeitsmarktpolitik und sich erst herausbildender Infrastruktur haben modifizierte Regelungs- und Vorgehensweisen, Programmkonzeptionen und ihre Abwicklung sowie das Zusammenwirken von Akteuren zunehmendes Interesse erlangt. Dies auch im Zusammenhang mit Diskussionen zur Weiterentwicklung der Arbeitsmarktpolitik in den alten Bundesländern bzw. in der Bundesrepublik.

Das veranlaßte das IAB, in einem ersten Schritt im Frühjahr 1991 Untersuchungen zu arbeitsmarktpolitischen Handlungsbedarf und zur Implementation arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen in ausgewählten Regionen in Auftrag zu geben (vgl. Brinkmann/Völkel 1992, S. 263).

Dem folgte ein weiteres Auftragsprojekt 1992 „Befragung von Teilnehmern an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in ausgewählten Regionen über ihre Erfahrungen und beruflichen

Perspektiven“. Diese Untersuchung führte das Brandenburgische Institut für Arbeitsmarkt und Beschäftigung e. V. – biab – in Form einer schriftlichen Befragung durch (vgl. Mieth/Brödnow 1993c). Dabei wurden Teilnehmer in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen auch nach ihrer Bewertung des Nutzens und zur Organisation von ABM befragt. Eine andere Sonderuntersuchung im Jahre 1991/1992 befaßte sich u.a. mit Einsatzfeldern, Strukturmerkmalen und der Qualifizierung in ABM (Spitznagel 1992). Eine erneute Trägerbefragung ist 1995 vorgesehen.

Insgesamt erbrachten diese Einzeluntersuchungen eine Reihe von Aussagen auch zu Implementationsaspekten. Eine komplexe Implementationsanalyse, wie sie beispielsweise von einem Forschungsteam der Universität Oldenburg für den Arbeitsamtsbezirk Wilhelmshaven für den Zeitraum 1982 bis 1988 vorgenommen wurde (vgl. Huebner et al. 1990), steht für die neuen Bundesländer noch aus.

Im folgenden wird über bisher gewonnene Erfahrungen in den neuen Bundesländern berichtet. Im Mittelpunkt stehen Arbeitsämter und ihr Zusammenwirken mit Trägern. Die empirische Basis bilden die o. g. Untersuchungen und Gespräche in Arbeitsämtern. Ziel ist es, auf einige Probleme aufmerksam zu machen und zu weitergehenden bzw. vertiefenden Fragestellungen und Untersuchungen anzuregen.

## 2 Rahmenbedingungen beeinflussen die Implementation

ABM hatten als arbeitsmarktpolitisches Instrument in den alten Bundesländern zwar zunehmende Bedeutung erlangt, insgesamt aber war ihre Entlastungswirkung, bezogen auf die Zahl zu fördernder Arbeitsloser, relativ gering geblieben.<sup>1</sup>

Mit der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion und der Einführung des AFG in der ehemaligen DDR hat das Instrument in diesem Teil Deutschlands, wie generell die aktive Arbeitsmarktpolitik, eine Ausweitung und allgemeine Aufwertung erfahren. Ursache waren der aus dem Produktions- und Beschäftigungszusammenbruch resultierende große Handlungsbedarf und fehlende bzw. erst längerfristig wirksam werdende Aktivitäten anderer Politikbereiche.

Mit der erheblichen quantitativen Ausweitung von ABM im Vergleich zu den alten Bundesländern waren auch qualitative Veränderungen verbunden. Dies betrifft sowohl eine veränderte Akzentuierung in den Zielfunktionen als auch des Niveaus der Arbeitsmarktentlastung durch ABM-Beschäftigung.

Von Anfang an hat sich das AFG neben arbeitsmarktpolitischen Zielen auch auf strukturpolitische Effekte orientiert. Seit Ende der 70er Jahre entwickelte sich allerdings die Förderung benachteiligter Personengruppen in den alten Bundesländern zu dem Schwerpunkt bei der Implementation von ABM. Eine solche Zielgruppenorientierung spielte bis jetzt in den neuen Bundesländern noch eine untergeordnete bzw. keine Rolle. Dagegen wurden die Maßnahmen viel stärker auf die Förderung des strukturellen Wandels, bedingt durch den generellen Strukturbruch und die Defizite im Infrastrukturbereich, ausgerichtet. Schwerpunkte bildeten dabei die Sanierung von Gewerbeflächen, Maßnahmefelder der Umweltverbesserung sowie des Aufbaus von unternehmensbezogener und sozialer Infrastruktur. Die starke strukturfördernde Komponente spiegelt sich in den Maßnahmenstrukturen der ABM wider.

<sup>1</sup> So verdoppelte sich beispielsweise der Bestand der in ABM Geförderten von 1980 bis 1990 auf rd. 83 Tausend Personen, bei Spitzenwerten 1987 und 1988 (115 Tausend), aber auf 1.000 registrierte Arbeitslose entfielen lediglich zwischen 19 und 50 Personen, die an Maßnahmen teilnahmen.

Angesichts des sich entwickelnden globalen Arbeitsplatzdefizits war die Arbeitsverwaltung die Einrichtung, die in nennenswertem Umfang in Ostdeutschland Beschäftigung, wenn auch in subventionierter Form als ABM, anbieten konnte (Tabelle 1).

**Tabelle 1: Vermittlungen in ABM und Anteil dieser Vermittlungen an den Vermittlungen gesamt – alte und neue Bundesländer 1990 bis 1994**

Jahr	Vermittlungen in ABM (Anzahl)		Anteil der ABM-Vermittlungen an den Vermittlungen gesamt (v. H.)	
	alte Bundesländer	neue Bundesländer	alte Bundesländer	neue Bundesländer
1990 <sup>1)</sup>	23.397	12.198	4.1	36.4
1991	27.648	422.349	4.1	62.9
1992	80.827	296.000	9.4	44.7
1993	62.783	243.094	2.9	33.9
1994 <sup>2)</sup>	61.427	194.176	3.5	32.5

1) Okt.–Dez. 1990 2) Jan.–Sept. 1994  
Quelle: BA

Dank umfangreicher Finanztransfers aus dem Westen verfügten die Arbeitsämter über zunächst auch ausreichende Mittel (bezogen auf unverzügliche Umsetzungsmöglichkeiten) und erschienen als „Rettungsanker“ für Arbeitslose und von Arbeitslosigkeit Bedrohte und als „Finanzier“ für die Kommunen und diverse (sich etablierende) Einrichtungen (z. B. Forschungsinstitute, Beratungseinrichtungen, Arbeitslosenverband). Daraus ergaben sich z. T. andere Positionen und Aufgaben für die Arbeitsämter bei der Vorbereitung und Bewilligung von Maßnahmen, bei der Gewinnung von Trägern, aber auch bei der Zuweisung von Arbeitnehmern in Maßnahmen, als in den alten Bundesländern sowie ein besonders hoher Problem- und Zeitdruck.

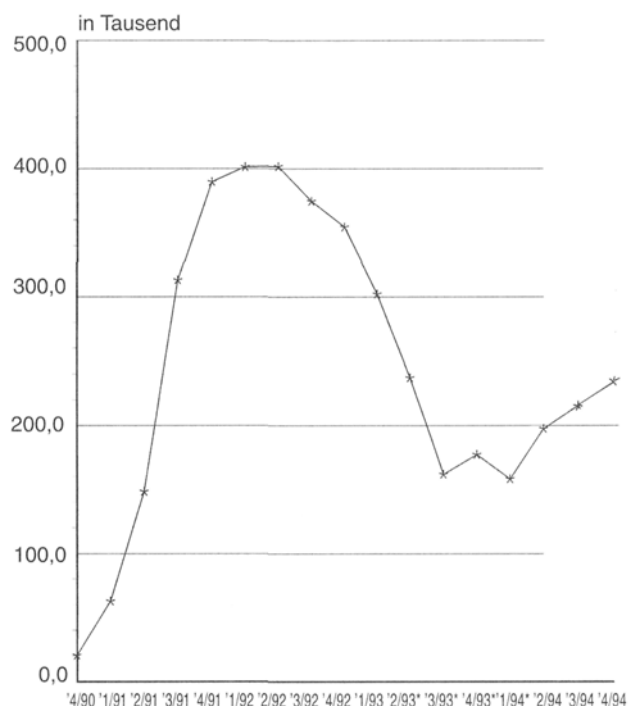
Entscheidend für die bis Mitte 1992 expansive Entwicklung der in ABM Geförderten (Abb. 1) waren die für die neuen Bundesländer geltenden Sonderregelungen zum AFG, mit denen Zugangsvoraussetzungen sowie Höhe und Struktur der Förderung zeitlich befristet verändert wurden. Die dafür erforderlichen finanziellen Voraussetzungen sind (neben Mittelbereitstellung durch die BA) mit dem für 1991/1992 initiierten Gemeinschaftswerk Aufschwung-Ost geschaffen worden (vgl. Brinkmann et al. 1992, S. 420). Mit rd. 405 Tausend Personen erreichte die Teilnehmerzahl in ABM im Mai 1992 ihren Höhepunkt. Die stark rückläufige Bestandsentwicklung seitdem ist sowohl das Ergebnis abgeschlossener Maßnahmen als auch insbesondere des tendenziellen Rückganges der Vermittlungen in ABM – als Folge des Auslaufens von Sonderregelungen und der Gemeinschaftsinitiative Aufschwung-Ost. Die Zahl der jährlichen Vermittlungen in ABM sank von rund 422 Tausend 1991 auf 243 Tausend 1993 (vgl. Tabelle 1).

Mit dem Spar- und Konsolidierungsprogramm (SKWP) der Bundesregierung und dem Solidarpakt 1993 wurde faktisch erneut stop-and-go-Politik betrieben: Zunächst führten die für 1993 angekündigten Gesetzesänderungen zu einer Überreaktion Ende 1992 und damit zu einem Boom von ABM-Vermittlungen im Januar 1993. Derartige hektische Reaktionen beeinflussen häufig sowohl die Qualität der Maßnahmen als auch die Arbeitsabläufe im Abstimmungs- und Bewilligungsverfahren negativ. Zudem erschwerten Abrechnungsüberhänge und tarifliche Lohnerhöhungen die Übersicht über die in Anspruch genommenen Haushaltsmittel.

Am 24. Februar 1993 stoppte daher die BA zeitweilig Neu- und Weiterbewilligungen, weil mit den bis dahin bewilligten ABM bereits die für 1993 zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel ausgeschöpft waren. (Die für 1993 von der BA zunächst geplanten Mittel für ABM in den neuen Bundesländern waren von der Bundesregierung um 1,7 Mrd. auf rd. 7,9 Mrd. DM reduziert worden.) Als Folge sanken die monatlichen Vermittlungen weiter ab, im Mai 1993 lagen sie unter dem Niveau von Dezember 1990. Da klar erkennbar war, daß der sich nun beschleunigende Abbau über ABM geförderter Beschäftigung weder durch neue Beschäftigungsverhältnisse des ersten Arbeitsmarktes noch durch andere arbeitsmarktpolitische Instrumente (hier wirkte das SKWP ebenfalls reduzierend) abgefangen werden konnte, kam es als Folge vielfacher Interventionen im Rahmen der Solidarpaktverhandlungen zur zusätzlichen Bereitstellung von 2 Mrd DM für ABM 1993.

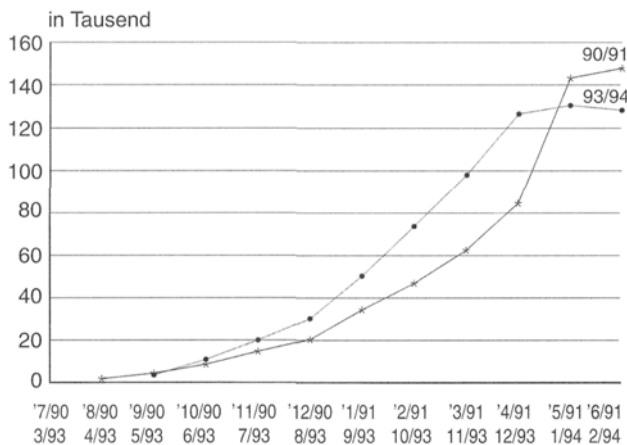
Am 26. März 1993 wurde zwischen der Bundesregierung und der BA die Vereinbarung zur Durchführung des „ABM-Stabilisierungsprogrammes“ abgeschlossen. Von den 2 Mrd DM sollten 1,76 Mrd in den neuen Bundesländern eingesetzt werden. Daß Maßnahmeplanung und -abstimmung, -beantragung und -bewilligung Zeit benötigen, ist eine Binsenweisheit, die sich in dem zögerlichen Anlaufen der Maßnahmen lt. Sonderprogramm widerspiegelt. Hinzu kamen die Implementation erschwerenden verschlechterten Förderkonditionen: Um möglichst viele Arbeitslose in Maßnahmen aufzufangen, wurden ausschließlich Zuschüsse zum Arbeitsentgelt gewährt, es gab keine Möglichkeit der Förderung nach § 96 AFG (Verstärkte Förderung/Restfinanzierung von Maßnahmen) oder der Förderung mit Darlehen. Beim Arbeitsentgelt waren 2.500 DM als Obergrenze festgelegt worden. Das bedeutete, daß Träger nicht ohne weiteres an bisherige, inzwischen ausgelaufene Maßnahmen anknüpfen konnten; in der Regel waren zusätzliche Mittel von ihnen aufzubringen.

**Abbildung 1: Beschäftigte in ABM. Bestand im letzten Monat des Quartals**



\*einschließlich Sonderprogramm des Bundes

**Abbildung 2: Entwicklung der über ABM geförderten Beschäftigten in 12 Monaten 1990/91 und im Sonderprogramm 1993/94**



Die Arbeitsämter mußten Maßnahmeangebote förderfähiger Arbeiten bei den Trägern einwerben. Verunsichernd wirkte auch, daß das Sonderprogramm bis 31. 12. 1993 befristet und die Anschlußfinanzierung durch die Arbeitsämter zu gewährleisten war. Aus der Erfahrung bisheriger Haushaltskürzungen in den letzten Jahren orientierten sich die Arbeitsämter daher z. T. auch auf kurzfristige Maßnahmen, die für Träger keine stabile Handlungsgrundlage darstellen. Im Mai 1993 weist die Statistik die ersten 3.300 Beschäftigten in ABM des Sonderprogramms des Bundes aus (vgl. Abb. 2). Selbst vier Monate nach Abschluß der Vereinbarung sind es noch weniger als 20 Tausend. So ist es nicht verwunderlich, daß bereits im August 1993 im Vorstandsausschuß für Planungs-, Rechts- und Verwaltungsfragen (PRuVA) der BA mit Besorgnis über die Abwicklung des Sonderprogrammes und um die Inanspruchnahme der Mittel diskutiert wurde. Hinzu kam, daß mit der 10. Novelle des AFG am 1. Januar 1993 der § 249 h für die neuen Bundesländer eingeführt wurde. Er sieht pauschalierte Lohnkostenzuschüsse für Maßnahmen in den Bereichen Umwelt, soziale Dienste und Jugendhilfe vor (ab 01. 08. 1994: Erweiterung der Maßnahmefelder um Arbeiten zur Erhöhung des Angebotes im Breitensport, in der freien Kulturarbeit sowie zur Vorbereitung denkmalpflegerischer Maßnahmen). Mit dieser Regelung sollten einmal Anschlußperspektiven insbesondere für großdimensionierte Maßnahmen im Umweltbereich, die zeitlich mit herkömmlicher Finanzierung von ABM nicht fortzusetzen waren, geschaffen werden. Zum anderen ermöglichen die kostenneutral gestalteten Lohnkostenzuschüsse bei Sicherung der Kofinanzierung vom BA-Haushalt unabhängig hohe Förderquoten (vgl. Brinkmann/Wolfinger 1994; Wolfinger 1994). § 249-h-Maßnahmen sollen ABM nicht generell ersetzen, sondern komplementär geplant und organisiert werden. Selbst wenn man berücksichtigt, daß durch das Anlaufen des neuen Instrumentes „Lohnkostenzuschüsse nach § 249 h AFG“ verschiedentlich zeitweise Irritationen entstanden sind und bei Weiterführung von ABM als § 249 h-Maßnahmen die Zusatzfinanzierungen zu klären waren, fehlten jedoch Träger mit einem entsprechenden Angebot förderfähiger Arbeiten. Von den mit dem Sonderprogramm anvisierten rd. 220 Tausend ABM-Beschäftigten in den neuen Bundesländern sind so lediglich rd. 130 Tausend zum Jahresende erreicht worden. Die geringere Zahl von Vermittlungen um rd. 53.000 Personen 1993 gegenüber dem Vorjahr hängt eindeutig mit den kurzfristigen Veränderungen entscheidender Rahmenbedingungen zusammen.

Im Spannungsfeld der Diskussion um die Brückenfunktion von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in den neuen Bundesländern und der Dauereinrichtung eines zweiten Arbeitsmarktes ist auch die Frage zu klären, welchen Part ABM im Kontext der Instrumente spielen und welchen Umfang sie einnehmen sollen und können. Dabei spielt auch die generelle Klärung von Finanzierungsmodalitäten eine wichtige Rolle. In letzter Zeit häufen sich die Meinungsäußerungen, die die überwiegende Finanzierung von Beschäftigungsprogrammen in gesamtgesellschaftlichem Interesse, wie es AB-Maßnahmen sind, aus Beiträgen der Arbeitslosenversicherung nicht für gerechtfertigt halten. Als Schritt in Richtung notwendiger Veränderungen bzw. Ergänzungen des Instrumentariums wird die Einführung der pauschalierten Lohnkostenzuschüsse nach § 249 h AFG (Ost) und § 242 s AFG (West) gesehen. Bei einer zukünftigen Ausweitung dieses Instrumentes sollte aber bedacht werden, daß Ko-Finanzierungen aus verschiedenen Quellen die Implementation von Maßnahmen erschweren.

Gegenwärtig gibt es insbesondere von Seiten der Träger Stimmen, die das Antrags- und Bewilligungsverfahren bei ABM für zu kompliziert halten (vgl. Mitteldeutsche Zeitung Nr. 43/1994).

### 3 Die Implementation von ABM als Interaktion von Arbeitsamt und Träger

#### 3.1 Ausschöpfung der Handlungsspielräume durch die Arbeitsämter

In den neuen Bundesländern hat sich eine funktionsfähige Arbeitsverwaltung entwickelt, die ihre Aufgabe unter den schwierigen Bedingungen des Transformationsprozesses zunehmend besser erfüllt (vgl. Brinkmann/Völkel 1992 S. 93). Das gilt auch für die Akquisition und Bewilligung von ABM. Allerdings sind auch Züge einer teilweise verrichtungsorientierten statt zielorientierten Arbeitsweise nicht zu übersehen. Eine mittelfristig angelegte konzeptionelle Arbeit fehlt teilweise bzw. wird dadurch negativ beeinflusst, daß erstens fundierte Regionalkonzepte zum Strukturwandel nicht zur Verfügung stehen und zweitens die Arbeitsämter nach wie vor mit personellen Engpässen zu kämpfen haben. Gerade die Konzentration auf Schwerpunkte der aktiven Arbeitsmarktpolitik erfordert jedoch eine mittelfristige Implementationsstrategie, die sowohl das zweckmäßigerweise einzusetzende Instrument, die anzugehenden Maßnahmefelder, Umfang und zeitliche Gestaltung von Maßnahmen im Hinblick auf regionale Zielgruppen i. w. S. als auch eine wünschenswerte Trägerstruktur berücksichtigt.

Die allgemeine Forderung nach stärkerer Regionalisierung von Arbeitsmarktpolitik wird meist verbunden mit der Notwendigkeit der Erweiterung des Verantwortungs- und Handlungsspielraumes der Arbeitsämter. Dem soll auch die 1993 eingeführte dezentrale Mittelbewirtschaftung bei ABM dienen. Allerdings wird damit weniger der Spielraum für aktive Implementation erweitert (die Umsetzung der jährlich zugeordneten Haushaltsmittel ist an Vorgaben zur Qualitätssicherung und Steuerung gebunden) als vielmehr die Verantwortung für die Einhaltung des Haushaltsplanes erhöht. Generelle Haushaltseinschränkungen sowie veränderte Förderkonditionen und die Jahresbegrenzung (unbeschadet der ebenfalls vorgegebenen Verpflichtungsermächtigungen) engen die Möglichkeiten der Arbeitsämter ein. Seit Mitte 1994 können die Arbeitsämter in Abstimmung mit dem Landesarbeitsamt Ausgabemittel und Verpflichtungsermächtigungen zwischen FuU (Unterhaltsgeld-Zuschuß und Maßnahmekosten not-

## Übersicht 1: Entscheidungsmöglichkeiten des Arbeitsamtes entsprechend AFG sowie ABM-Anordnung

Entscheidungsbereich	Entscheidungselemente	Einfluß auf:
generelle Zielsetzung arbeitsmarktliche Zweck- mäßigkeit vorrangig zu fördernde Arbeiten	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Bestimmung der Problemschwerpunkte auf regionalen und beruflichen Teilarbeitsmärkten</li> <li>– Beurteilung der Zusätzlichkeit und des öffentlichen Interesses sowie Klärung, ob mit der Maßnahme strukturverbessernde Arbeiten vorbereitet, ermöglicht oder ergänzt werden die soziale Infrastruktur oder die Umwelt verbessert wird</li> </ul>	Entlastung des Arbeitsmarktes  regionalen Strukturwandel und Infrastrukturentwicklung bzw. Durchsetzung regionalpolitischer- Entwicklungsziele
förderungsfähiger Träger	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Auswahl des Trägers</li> <li>– Durchführung der Maßnahme als Vergabe oder in Regie</li> </ul>	regionale Trägerstruktur Unternehmen am 1. Arbeitsmarkt
zugelassener und bevorzugter Personenkreis	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Personelle Besetzung der ABM</li> <li>– Erweiterung des Personenkreises der Schwervermittelbaren (längstens für die Dauer eines Jahres)</li> </ul>	Entlastung des Arbeitsmarktes  Beschäftigung von Zielgruppen
Förderdauer – einer Maßnahme  – eines Maßnahmeteilnehmers	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Festsetzung der Förderdauer der Maßnahme sowie des Maßnahmebeginns bzw. der Verlängerung</li> <li>– Mehrfachförderung ohne zeitliche Unterbrechung (bei längerfristigen Arbeiten und wechselndem Teilnehmerkreis)</li> <li>– Festlegung der Zuweisungsdauer für jeden Maßnahmeteilnehmer unter Berücksichtigung seiner konkreten Situation</li> <li>– Abberufung und Vermittlung von Teilnehmern aus einer Maßnahme heraus</li> </ul>	Anzahl der ABM-Vermittlungen und des Bestandes an Maßnahme- teilnehmern Beschäftigung von Zielgruppen  Kosten für ABM
Kosten und Finanzierung	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Festlegung der Höhe des Zuschusses</li> <li>– Gewährung von Darlehen bzw. eines Zinszuschusses</li> <li>– Bezuschussung bei Anerkennung einer „verstärkten Förderung“</li> <li>– eigenverantwortliche Mittelbewirtschaftung</li> </ul>	Kosten für ABM Anzahl der ABM-Vermittlungen und des Bestandes an Maßnahme- teilnehmern effektive Mittelausschöpfung
Antragstellung und -entscheidung	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Festlegung zu Umfang und beizubringende Unterlagen bei Antragstellung der Träger</li> <li>– Erteilung von Auflagen in Verbindung mit dem Antrags- entscheid</li> <li>– Festlegungen zu Zuzahlungs- und Abrechnungsmodalitäten</li> <li>– Aufhebung von Entscheidungen</li> <li>– Verzicht auf Erstattung zu Unrecht gewährter Beträge (wenn und soweit die Förderung im Falle einer unverzüg- lichen Anzeige gewährt worden wäre)</li> <li>– alleinige Entscheidung über einen Antrag auf Förderung bei einer Förderhöhe durch die BA bis 1,5 Mio DM (bei darüber hinausgehendem Mittelumfang ist bis 3,0 Mio. DM die Zustimmung des Präsidenten des LAA, darüber hinaus des Präsidenten der BA einzuholen/analog geltende Grenzen bei der Darlehensgewährung).</li> </ul>	ordnungsgemäße Bearbeitung, Beurteilung, Kontrolle und Ab- rechnung der Maßnahmen

wendige Förderung) und ABM (ABM-Zuschüsse) je nach Bedarf bis maximal 20% der jeweiligen Zuteilungssumme umschichten (BA-Erlaß vom 13. 07. 1994). Mit der schrittweisen Einlösung dieser alten Forderung sind erste Voraussetzungen für mehr Flexibilität innerhalb des vom Haushalt vorgegebenen Handlungsrahmens geschaffen worden.

Mit der eigenverantwortlichen Mittelbewirtschaftung verbindet sich allerdings zugleich auch ein höherer Arbeitsumfang für die Arbeitsämter. Das ergibt sich zum einen aus der notwendigen ganzheitlichen Beurteilung der auszuwählenden Maßnahme und je Maßnahme zu bewilligenden Fördermittel, zum anderen aus der Verpflichtung zu stärkerer Kontrolle und analytischer Beobachtung des Maßnahmevollzugs.

Im Rahmen der von den Landesarbeitsämtern nach Arbeitsmarktindikatoren aufgeschlüsselten Mittel haben die Arbeitsämter es selbst in der Hand, wieviel Personen in welchem Zeitraum gefördert werden können. Dazu gilt es, mit dem AFG sowie relevanten Durchführungsanordnungen und Dienstanweisungen eingeräumte Handlungsspielräume maximal zu nutzen. Alternative Möglichkeiten bestehen bei der Auswahl der Maßnahmeschwerpunkte und -inhalte, des Trägers, des zu fördernden Personenkreises sowie bei zeitlichen Festlegungen. In Übersicht 1 sind die Entscheidungsmöglichkeiten zusammengestellt.

Damit relativiert sich auch die häufig globale Forderung nach mehr Verantwortung und Entscheidungsspielraum für die

**Übersicht 2: Arbeitsvolumen in Arbeitsstunden in ABM in den alten und neuen Bundesländern 1991–1993**

	1991		1992		1993 (bis November)			
	ABL	NBL	ABL	NBL	ABL	NBL		
						ABM	249h	ABM + 249h
Vollzeitbeschäftigte	67 055	174 158	63 739	349 256	39 425	170 250	11 800	182 050
Ø Wochenstunden	39	42	38,5	41	38	40	40	40
Teilzeitbeschäftigte	15 905	9 166	14 440	38 806	11 220	72 963	8 200	81 163
Ø Wochenstunden	25	30	24,5	30	24	28	30	
Arbeitsvolumen in Mio. Stunden	156,664	394,660	146,002	805,151	84,837	424,942	23,964	448 836

Quelle: Arbeitsamt im Parlament 18 (1994) Nr. 2 vom 8. Februar 1994

Arbeitsämter. Um den tatsächlichen Handlungsbedarf aufzuheben, sind differenziertere Fragestellungen und Analysen erforderlich. Solche Fragestellungen wären beispielsweise, welche Option ein Arbeitsvermittler hat, um z.B. ältere Frauen in eine ABM zu vermitteln, die ihnen längerfristig Erwerbstätigkeit sichert und zugleich zukünftige Beschäftigungschancen eröffnet oder wie unter den gegenwärtigen Bedingungen zunehmender Langzeitarbeitslosigkeit ein planmäßiger Mix von ABM und Weiterbildung zu gestalten wäre („Förderketten“ Problematik).

Eine Meßlatte bzw. ein Optimalitätskriterium, dahingehend, wieviel ABM-Beschäftigung bezogen auf den Umfang von Arbeitslosigkeit oder Unterbeschäftigung bzw. Erwerbstätigkeit anzustreben ist, gibt es nicht; kann es auch nicht geben, da zuviele weitere Aspekte eine Rolle spielen: z. B. der Umfang von Langzeitarbeitslosigkeit, der Anteil von Schwervermittelbaren an den Arbeitslosen und ihre Struktur, das Verhältnis von entstehenden zu abgebauten Arbeitsplätzen und seine tendenzielle Entwicklung, die Entlastung des Arbeitsmarktes durch andere Instrumente usw. So können sich die Arbeitsämter bei ihren Entscheidungen längerfristig von solchen allgemeinen, im AFG und in Durchführungsregelungen verankerten Grundsätzen leiten lassen, wie:

- den Arbeitsmarkt in möglichst großem Umfang zu entlasten, d. h. letztlich, viele Beschäftigungsverhältnisse über ABM zu begründen,
- solche Maßnahmen zu bevorzugen, die möglichst dicht an den ersten Markt heranreichen, um die Aufnahme einer Beschäftigung für die Teilnehmer nach Beendigung zu erleichtern,
- solche Teilnehmer den Maßnahmen zuzuweisen, die auf Grund ihrer Qualifikation und Motivation eine hohe Produktivität im Maßnahmenvollzug garantieren,
- Maßnahmen vorrangig für arbeitsmarktpolitische Zielgruppen zu organisieren,
- die Dauer der Maßnahme sowie die Zuweisungsdauer in Abhängigkeit vom Maßnahmeninhalte und von den Wiedereingliederungschancen der Maßnahmeteilnehmer

Sie müssen dabei allerdings

- den Status der Zusätzlichkeit und des allgemeinen gesellschaftlichen Interesses wahren, um sowohl Wettbewerbsverzerrungen als auch Mitnahmeeffekte zu vermeiden und
- sparsamsten Mitteleinsatz und die Einhaltung der Haushaltslimits gewährleisten.

Diese Aufzählung macht deutlich, daß sich die Arbeitsämter bei der Implementation von ABM ständig in einem Spannungsfeld zum Teil gegeneinander wirkender Ziele befinden.

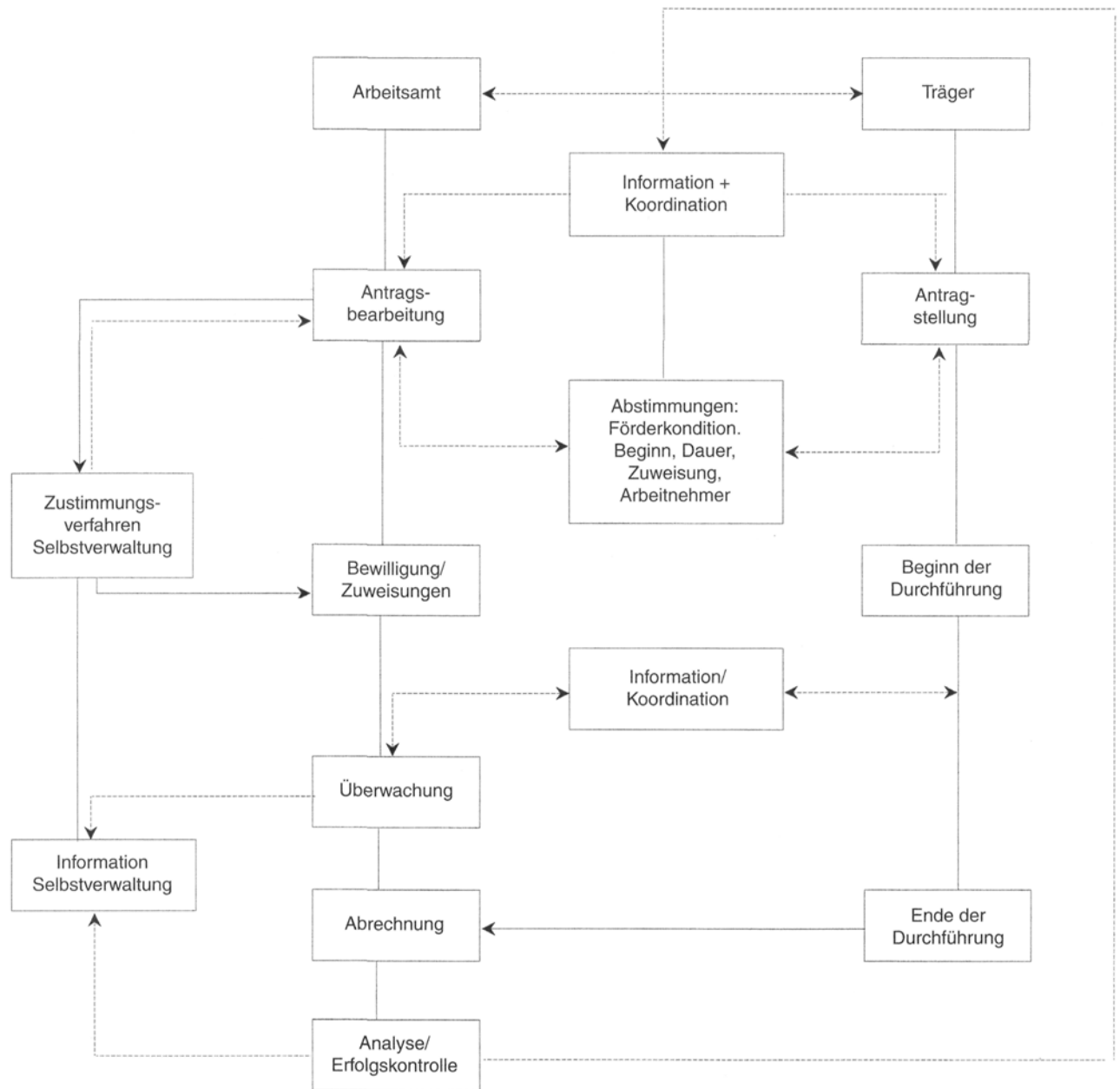
Während Implementationserfolge zu Beginn der 90er Jahre unter dem Primat der „Feuerwehrfunktion“ der Arbeitsmarktpolitik (vgl. Brinkmann et al. 1992) vorrangig anhand personeller Arbeitsmarktentlastung bewertet wurden, geht es nunmehr zunehmend um qualitative Kriterien, auch bei Aufwand-Nutzen-Vergleichen. Daraus resultieren andere Schwerpunkte für die Implementation, z. B. eine stärkere Orientierung auf Zielgruppen, auf Hinführung in den ersten Arbeitsmarkt usw.

Angesichts der allgemein erwarteten langanhaltenden Unterbeschäftigung und der deutlich angestiegenen Zahl an Langzeitarbeitslosen sollen die für ABM zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel so effektiv wie möglich und verstärkt zielgruppenorientiert eingesetzt werden. Der BA-Runderlaß vom 26. 01. 1994 „Allgemeine Maßnahmen der Arbeitsbeschaffung (ABM); Vorgaben zur Qualitätssicherung und Steuerung bei ABM für das Jahr 1994“ orientiert die Arbeitsämter mittels Vorgaben darauf, den Anteil besonderer Personengruppen nachhaltig zu erhöhen. So ist für Langzeitarbeitslose ein Beschäftigtenanteil von 60% anzustreben. Frauen sollen entsprechend ihrem Anteil an Arbeitslosen in ABM beschäftigt werden.<sup>2</sup> Der Anteil der geförderten Nichtleistungsempfänger ist auf unter 10% zu reduzieren. Der durchschnittliche Pro-Kopf-Förderungsaufwand sollte den Haushaltsansatz für die neuen Bundesländer von monatlich 2.844,- DM (einschließlich Arbeitgeberanteil zur Sozialversicherung) möglichst unterschreiten. Bei tariflichen Arbeitsentgelten, die deutlich über dem Durchschnitt liegen und damit einen höheren Förderungsaufwand erfordern würden, sind insbesondere Teilzeit-ABM einzurichten. Damit wird sich die Tendenz eines überproportionalen Anstiegs von Teilzeitbeschäftigung bei ABM fortsetzen. Im November 1993 betrug die Wochenstundenzahl der Teilzeitbeschäftigten 70% der Wochenstunden der Vollzeitbeschäftigten (Durchschnittszahlen; Übersicht 2).

<sup>2</sup> Nachdem seit Jahren eine angemessene Beschäftigung von Frauen in ABM gefordert wird, ist der Anteil weiblicher ABM-Teilnehmer von 12% im Oktober 1990 auf 61% im Oktober 1994 angestiegen. Damit wird der Anteil der Frauen an den Arbeitslosen von 67% im Oktober 1994 noch nicht ganz erreicht, er liegt jedoch erheblich über dem der Frauenförderung in § 249 h Maßnahmen (36%, vgl. Wolfinger 1994).



Abbildung 3: Interaktion von Arbeitsamt und Träger im Implementationsprozeß



Die Einschätzung der arbeitsmarktlichen Zweckmäßigkeit und die tarifrechtliche und betriebswirtschaftliche Beurteilung des Maßnahmeangebots setzen entsprechende Kenntnisse und Informationen der Mitarbeiter in den Arbeitsämtern voraus. Sie müssen sich im wesentlichen auf die Angaben im ABM-Antrag (Stellenbeschreibung, Umfang und Zeitaufwand der Tätigkeit, Qualifikationsanforderung und Eingruppierung der Kräfte sowie benötigte finanzielle Mittel) stützen. Regionale Arbeitsmarktinformationen, Informationen zu Tätigkeitseingruppierungen lt. Tarifverträgen, normative Vorgaben der BA (z. B. Eingruppierungshöchststufen) und Erfahrungen aus abgelaufenen und bereits bewilligten vergleichbaren ABM sowie aus bisheriger Zusammenarbeit mit Trägern können bei der Prüfung und Entscheidung behilflich sein. Mit der Einführung der Unbedenklichkeitserklärung für Maßnahmen durch die zuständige Handwerkskammer oder Kreishandwerkerschaft, die von den Antragstellern zugleich mit dem Antrag vorzulegen ist, konnte der Prüfung des ord-

nungspolitischen Kriteriums der Zusätzlichkeit weitgehend Rechnung getragen werden. Wenn auch Wettbewerbsverzerrungen damit nicht in jedem Fall ausgeschlossen werden können, wurde doch dieser Seite der permanenten Kritik an ABM die Spitze genommen (Spitznagel 1992b, S. 284).

Sicherlich haben die Probleme einer sachkundigen Beurteilung und Entscheidung über Nutzen und Aufwand auch dazu beigetragen, daß an der Bewilligung einer ABM sehr viele Personen im Arbeitsamt beteiligt sind: Arbeitsvermittler, ABM-Koordinatoren in den Berufsbereichen und im Z-Büro (Büro für zusammengefaßte Arbeiten), Abschnittsleiter, Arbeitsamtsdirektor. Außerdem wird über jeden einzelnen Antrag im Selbstverwaltungsausschuß entschieden.

Auf durchschnittlich etwa drei Monate erstreckt sich daher der Zeitraum zwischen Antragstellung und Beginn einer Maßnahme, wie Nachfragen in Arbeitsämtern ergaben.

Innerhalb dieser Zeit erfolgen auch die erforderlich werden den Klärungen und Abstimmungen mit dem Antragsteller zu Inhalt, Dauer, Finanzierung sowie zur Auswahl und Zuweisung der Beschäftigten (Abb. 3). Grundlage für die Zuweisung sind die Stellenbeschreibung sowie die Kartei mit den der Vermittlung zur Verfügung stehenden Arbeitslosen. Auswahlkriterien sind fachliche Qualifikation, persönliche Eignung (spielt z. B. bei Vermittlungen in den öffentlichen Dienst eine Rolle) und soziale Kriterien (z. B. Dauer der Arbeitslosigkeit, Zugehörigkeit zu einer Problemgruppe). Da die Stellenbeschreibung bei der Zuweisung eingehalten werden muß, erleichtern formulierte Spielräume in der geforderten Qualifikation dem Arbeitsvermittler die Auswahl bei der Stellenbesetzung. Dies betrifft z. B. eine Reihe gewerblicher Tätigkeiten und den Berufsbereich der Geisteswissenschaften. Erleichtert wurde die Zuweisung von Beschäftigten in ABM durch die zunehmend bessere Computerausstattung in den neuen Bundesländern. Insgesamt ist die Bearbeitung von ABM-Anträgen mit erheblichem Verwaltungsaufwand verbunden, zumal informelle Klärungen und Abstimmungen auch aktenkundig und damit nachvollziehbar gemacht werden müssen.

### 3.2 Die Träger von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

Zur Durchführung der ABM sind die Arbeitsämter auf die Angebote förderfähiger Beschäftigung von Maßnahmeträgern angewiesen. Während jedoch die Arbeitsämter bestrebt sind, möglichst viele Arbeitslose, und speziell zu ihren jeweiligen Problemgruppen gehörende, in Maßnahmen unterzubringen, verfolgen die Träger naturgemäß ihre eigenen, aufgabenbezogenen Interessen. Um bestimmte Arbeiten durchführen zu können, benötigen sie qualifizierte Maßnahmeteilnehmer, teilweise mit ganz spezifischen Berufsabschlüssen. Zugewiesener Personenkreis und Förderhöhe sind daher das Ergebnis eines Verhandlungsprozesses zwischen Arbeitsvermittler und Träger. Auch auf diesem Arbeitsmarktsegment prägen „Angebot“ und „Nachfrage“ die Position der beiden Hauptakteure bei der Installierung von ABM. Eine Auswahl nach qualitativen Arbeitsmarktwirkungen und Effizienzgesichtspunkten durch die Arbeitsämter setzt ein breites Spektrum an angebotenen Maßnahmen und potentiellen Maßnahmeträgern voraus.

In relativ kurzer Zeit hat sich auch in den neuen Bundesländern schrittweise eine breitgefächerte Trägerlandschaft aufgebaut. Die Arbeitsämter haben dabei weitreichende Initiativen entwickelt und potentielle Träger mit der Aktion „ABM für ABM“ unterstützt. Die Kommunalverwaltungen als wesentliche Träger begannen sich erst nach der Vereinigung im Oktober 1990 herauszubilden. Auch Wohlfahrtsverbände, Stiftungen und private Vereine haben im Laufe des Jahres 1991 ihre Wirksamkeit erreicht. Anders als in den alten, traten in den neuen Bundesländern verstärkt auch Betriebe bzw. ausgegründete Betriebsteile mit ihren personellen, organisatorischen und materiellen Kapazitäten als Träger von ABM auf. Eine besondere Ausprägung fand dies in einer Reihe von sog. Mega-ABM, in denen teilweise mehrere Tausend Arbeitnehmer eines Betriebes oder mehrerer Betriebe einer Region beschäftigt wurden.<sup>3</sup> Als eine besondere Trägerform haben sich außerdem Beschäftigungs-, Arbeitsförderungs- und Qualifizierungsgesellschaften (ABS) entwickelt. (Brinkmann et al. 1994; Knuth, 1994)

<sup>3</sup> Mega-ABM wurden in typischen Problemsituationen (Abbau von Arbeitsplätzen in monostrukturierten industriellen Ballungsgebieten (Lausitzer Braunkohle, „Chemiedreieck“) implementiert. Mit der Einführung des neuen Arbeitsmarktinstrumentes „Lohnkostenzuschüsse“ (§ 249 h AFG) sind Beschäftigte ausgelaufener Mega-Maßnahmen im Umweltbereich in neuen § 249 h Maßnahmen aufgefangen worden. (Vgl. Emmerich 1993).

Hinsichtlich der Trägerstrukturen zeichnet sich daher für Ostdeutschland eine zu den alten Bundesländern etwas abweichende Entwicklung ab. (Tabelle 2)

Da keine neueren Daten vorliegen, mußte für die alten Bundesländer auf die Befunde aus dem Zeitraum 1985 bis 1988 zurückgegriffen werden. Dies erscheint insofern gerechtfertigt, als zum einen in diesem Zeitraum besonders viele Arbeitnehmer in ABM beschäftigt wurden. Zum anderen haben sich die Anteile der Teilnehmer nach der Maßnahmeart seitdem nicht wesentlich verändert, so daß angenommen werden kann, daß auch die Trägerstruktur relativ konstant geblieben ist. Andererseits dürften in den neuen Bundesländern Verschiebungen insbesondere zwischen Treuhandunternehmen und ABS eingetreten sein. Statistische Daten der Trägergesellschaften weisen für das 2. Quartal 1994 einen Anteil der ABM-Teilnehmer in ABS von etwa 30% aus.

**Tabelle 2: Trägerstruktur: geförderte Arbeitnehmer nach Art der Maßnahmeträger (Angaben in %)**

Träger	Alte <sup>1)</sup> Bundesländer	Neue <sup>2)</sup> Bundesländer
Kommunen (Stadt, Gemeinde, Landkreis)	51.5	37.3
Land	13.1	1.8
sonstige öffentliche Träger (einschl. Bund)	3.8	5.5
Wohlfahrtsverband	6.3	3.3
Kirche, kirchliche Organisationen (ohne Wohlfahrtsverbände)	6.7	2.5
Verein, private Institutionen, Stiftung	12.6	11.1
gemeinnütziges Unternehmen	3.0	1.6
privatwirtschaftliches Unternehmen	2.5	6.7
Treuhandunternehmen	–	12.8
Genossenschaften (einschl. LPG)	–	6.5
ABS	–	10.5
Sonstiges/ohne Angaben	0.4	0.2

Quelle: 1) Spitznagel 1989, S. 537; 2) Spitznagel 1992a, Übersicht 3

In der Regel sind die Arbeitsämter mit ihrer Trägerpolitik der Struktur des vorhandenen Vermittlungspotentials gefolgt. In erster Linie ging es darum, überhaupt Träger zu gewinnen, um möglichst viele Arbeitslose in eine Maßnahme zu vermitteln und die zur Verfügung stehenden Mittel ohne zeitliche Verzögerung auszuschöpfen. Vor dieser Situation stehen die Arbeitsämter im Zusammenhang mit den verschlechterten Förderkonditionen häufig auch heute noch. Über das Knüpfen persönlicher Kontakte und über Trägerberatungen/Trägergespräche mit etablierten und potentiellen Trägern wird versucht, die Implementationsbasis zu erweitern.

Mit der Etablierung von Verbänden und Vereinen, d. h. insbesondere auch kleinerer Träger, ist eine größere Vielfalt in den Maßnahmefeldern einhergegangen, wobei die konkreten Maßnahmeinhalte häufig direkt mit der Aufarbeitung von Transformationsfolgen bzw. Defiziten der verschiedenen Lebensbereiche der DDR in Zusammenhang stehen. Bis jetzt ist die Frage nicht beantwortet, inwieweit und in welchem Maße es sich dabei tatsächlich um zukunftssträchtige Maßnahmen (z. B. Maßnahmen mit Büro- und Verwaltungstätigkeiten, mit umweltgestaltender Tätigkeit) handelt.

Für den Aufbau einer stabilen Trägerlandschaft wirken Verschlechterungen der Förderkonditionen kontraproduktiv. So erklärte der Beauftragte der evangelischen Kirche in Deutschland E. Wörmann im Frühjahr 1994 im Zusammen-

menhang mit der Diskussion um das Beschäftigungsförderungsgesetz 1994, daß die Landeskirchen (bei der zunächst geplanten Herabsetzung des förderfähigen Entgelts auf 80% des Tariflohnes) die in ihrem Verantwortungsbereich laufenden ABM nicht mehr in vollem Umfang aufrecht erhalten könnten. (Frankfurter Rundschau Nr. 74/1994). Verschiedene Informationen aus Arbeitsämtern lassen auch eine größere Zurückhaltung bei den Kommunen befürchten.

Generell setzt die Förderung einer Maßnahme eine „angemessene“ Eigenleistung<sup>4</sup> des Trägers voraus. Bei der Bemessung der Fördersätze sind die Arbeitsämter gehalten, die Eigenleistungsfähigkeit der Träger ebenso zu berücksichtigen wie die arbeitsmarktpolitischen Absichten der Arbeitsvermittlung. Die unbestimmte Formulierung „angemessen“ läßt den Arbeitsämtern damit durchaus Spielraum für eine Entscheidung nach den Umständen des jeweiligen Einzelfalles.

Das Ergebnis der Verhandlungen zwischen Arbeitsamt und Träger sollten daher Lösungen sein, die ausgehend von der Regelförderung, sowohl das arbeitsmarktpolitische Interesse als auch die jeweilige besondere Interessenlage des Trägers und seiner Leistungsfähigkeit berücksichtigen.

Beispielsweise läßt die Entwicklung des Arbeitsvolumens von ABM und der Teilzeitbeschäftigung 1991 bis 1993 erkennen, daß Arbeitsämter und Träger den finanziellen Restriktionen bisher schon offensichtlich mit verstärkter Teilzeitbeschäftigung zu begegnen versuchten, (vgl. Übersicht 2)

### 3.3 Maßnahmedurchführung und ihre Effektivität

Management und Organisation einer (bewilligten) AB-Maßnahme liegen in der Verantwortung des Trägers. Meinungsverschiedenheiten zu Nutzen und Nachteilen von ABM gründen sich u. a. auf Kritik hinsichtlich des mißbräuchlichen Einsatzes der ABM-Teilnehmer, zu hoher Entlohnung der geförderten Beschäftigten und ungenügender Arbeitsleistung. Mit entsprechenden Festlegungen zur Maßnahmebewilligung sowie evtl. daran geknüpfter Auflagen versucht die BA dies zu unterbinden. Durch Zuweisung von Arbeitskräften entsprechend der Tätigkeitsbeschreibung und Qualifikationsanforderung gemäß Antrag tragen die Arbeitsämter zu einem qualifikationsgerechten Einsatz der Teilnehmer bei. Immerhin erbrachte die Befragung durch biab (vgl. Miethe/ Brödnov 1993c), daß 41,3% der Teilnehmer der ersten und 47,8% der zweiten Befragung einschätzen, daß ihr Allsbildungsniveau der Tätigkeitsanforderung entspricht. 37,2% der Teilnehmer der ersten und 28,4% der zweiten Befragung hielten beides für nicht vergleichbar. Bei we-

<sup>4</sup> Eigenleistung sind die Geld- und Sachleistungen des Trägers sowie Kapitalmarktmittel, soweit diese nicht ein Darlehen der BA und des Landes im Rahmen der verstärkten Förderung ersetzen. Bei Maßnahmen zur Sanierung von Grundstücksflächen, zum Abriß von Gebäuden und Produktionsanlagen, zur Altlastsanierung und anschließender Nutzbarmachung ist festgelegt, daß der Träger 20% Eigenleistung, bezogen auf die Gesamtkosten, nachzuweisen hat. (Vgl. RdErl vom 26. Januar 1994).

<sup>5</sup> Dabei handelt es sich um die periodische Befragung einer 0,1%-Stichprobe der Bevölkerung der neuen Bundesländer im erwerbsfähigen Alter, die im Auftrag der BA von Infratest-Sozialforschung München im Zeitraum November 1991 bis November 1994 durchgeführt wurde.

<sup>6</sup> Alte Bundesländer außer Modellarbeitsämter der „Aktion Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose“ nur 10%.

vor. (Tabelle 3)

**Tabelle 3: Übereinstimmung von Tätigkeitsanforderung und Ausbildungsniveau (Angaben in %)**

Das Ausbildungsniveau:	1. Befragung	2. Befragung
liegt über der Tätigkeitsanforderung	8,6	14,8
entspricht ihr	41,3	41,4
liegt darunter	12,5	14,4
beides ist nicht vergleichbar	37,2	29,3
	(n = 1182)	(n = 461)

Quelle: biab Befragung 1993

Spitznagel kommt anhand des Arbeitsmarkt-Monitors<sup>5</sup>, zumindest was die Übereinstimmung von höchstem beruflichen Abschluß zu den Anforderungen insgesamt betrifft, zu einem ähnlichen Anteil. Allerdings sah sich ein wesentlich höherer Teil als unterwertig eingesetzt (Spitznagel 1993a, S. 11). Neben der Spezifik des Untersuchungsfeldes und Stichprobenverzerrungen der biab-Befragung können zwei Dinge bei dieser Abweichung eine Rolle spielen: Erstens hat der Arbeitsmarkt-Monitor keine Frage nach eventueller Nichtvergleichbarkeit gestellt, obwohl dies sicher eine Rolle spielt und in dieser Position sich unter ihrem Qualifikationsniveau Eingesetzte wiederfinden. Zweitens könnte auch Einfluß haben, daß mehr als 50% der ABM-Teilnehmer der biab-Befragung durch persönliche Bewerbung beim Träger bzw. durch Vermittlung des vorherigen Arbeitgebers in die ABM gekommen sind (Tabelle 4).

**Tabelle 4: Zugang zu einer AB-Maßnahme (Angaben in %)**

zum Platz in der Maßnahme gekommen sind:	1. Befragung	2. Befragung	
		wiederholt	einmal
		Befragte	
direkt durch Vermittlung des AA	38,7	44,2	31,8
durch persönliche Bewerbung beim Träger	29,5	35,2	92,3
durch Hinweise von Freunden und Bekannten	7,4	5,7	9,1
durch vorherigen Arbeitgeber	31,8	14,8	25,8

Quelle: biab Befragung 1993

Zur Verbesserung ihrer Chancen nach Beendigung der ABM sind immerhin rd. die Hälfte der Maßnahmeteilnehmer an einer Fortbildung oder Umschulung interessiert.

Weiterbildung im Rahmen von ABM ist stark abhängig vom Maßnahmeneinhalt und von der Trägerstruktur. Hier sind es besonders die Vereine, die Weiterbildungsmaßnahmen in die AB-Maßnahmen integrieren. 48% der in Vereinen beschäftigten ABM-Kräfte betreiben Weiterbildung, im öffentlichen Dienst sind es 36%, in Unternehmen lediglich 29%. Handlungsbedarf und -bereitschaft der Träger bestimmen Umfang und Struktur der Weiterbildung. Berufliche Qualifizierung (und/oder soziale Betreuung) darf jedoch 20% der Arbeitszeit<sup>6</sup> nicht überschreiten – ansonsten wird nur das anteilig auf die tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden entfallende Arbeitsentgelt gefördert.

Die Träger sind verpflichtet, die zugewiesenen ABM-Teilnehmer maßnahmegerecht einzusetzen und ihre Entlohnung der Tätigkeit adäquat einzustufen. Das Arbeitsamt fördert eine Maßnahme nur bei tariflicher bzw. ortsüblicher Eingruppierung. Eine über- oder außertarifliche Entlohnung ist nicht zulässig (vgl. BA RdErl vom 26. Januar 1994).

Kontrollen zur Umsetzung des Bewilligungsbescheides und Durchführung der Maßnahmen können ein Mittel sein, um ihre Wirksamkeit und Effizienz zu verbessern und die Einhaltung der rechtlichen Festlegungen zu gewährleisten. Die Arbeitsämter sind verpflichtet, 10% aller laufenden Maßnahmen zu überprüfen. Insbesondere aus Kapazitätsgründen ist diese Auflage jedoch nicht immer erfüllt worden. Zumal diese Überprüfungen sehr zeitaufwendig sind: So hat sich der ABM-Berater u.a. „vor Ort“ von dem maßnahmegerechten Einsatz der ABM-Arbeitnehmer, ihrer tätigkeitsgerechten Lohneingruppierung und der Führung der Arbeitszeitchronik zu überzeugen.

Daß Kontrollen notwendig sind, hat eine großangelegte ABM-Überprüfung 1993 in den neuen Bundesländern bestätigt. (BA-RdErl vom 16. September 1993). Festgestellte Unregelmäßigkeiten, so die Feststellung der Prüfgruppen, seien in der Regel auf Informations- und Erfahrungsdefizite zurückzuführen, sowohl bei den Arbeitsämtern als auch den Trägern. In Auswertung der Prüfergebnisse sind Durchführungsanweisungen zur ABM-Anordnung mit dem o. g. Runderlaß des Präsidenten verändert und inhaltlich präzisiert worden (BA-RdErl vom 26. Januar 1994).

Die Effektivität von AB-Maßnahmen wird sowohl durch die technische Ausstattung als auch ihre Arbeitsorganisation weitgehend bestimmt. In der Mehrzahl der ABM handelt es sich um arbeitsintensive Tätigkeiten, mit einem schon tätigkeitsbedingten geringen Technisierungsgrad.

Im Ergebnis der Strukturen des Arbeitsplatzabbaus, der Regelungen zur Arbeitsförderung, aber auch z. B. der Finanzsituation der Kommunen haben sich in den neuen Bundesländern typische ABM-Tätigkeitsfelder herausgebildet. So konzentrieren sich rd. drei Viertel der Tätigkeiten der von biab befragten ABM-Teilnehmer auf vier Tätigkeitsfelder: umweltgestaltende Tätigkeiten (31%); Tätigkeiten in Büro und Verwaltung (20%); erziehende Tätigkeiten (12%); manuell-gewerbliche Tätigkeiten (9%). (Vgl. Miethe/Brödnow 1993c, S. 14). Diese Entwicklung war zugleich mit einem Rückgang der Tätigkeit an Maschinen und Anlagen für ABM-Beschäftigte vor und in ABM verbunden (Tabelle 5).

So weist der Geschäftsführer der Entwicklungsgesellschaft Nordhausen (EGN) auf die häufig zu beobachtende Durchführung technikarmer Arbeiten, in denen viele Menschen beschäftigt werden können, hin. (Der Spiegel Nr. 27/1994). Andererseits lassen Befristung der ABM, Fördermodalitäten und ihre Dynamik sowie die Finanzsituation der Träger eine moderne technische Ausstattung teilweise nicht zu. Allgemein zeigt sich bei der Ausstattung der ABM mit Arbeitsmitteln und technischen Hilfsmitteln eher ein sehr differenziertes Bild. So kommt das Vorprüfungsamt der BA im Ergebnis einer Schwerpunktprüfung zu ABS (vgl. Vorprüfungsamt, 11. Februar 1994) zu der Feststellung, daß

**Tabelle 5: Inhalt der Tätigkeit von ABM-Beschäftigten vor und in ABM (Angaben in %)**

Tätigkeiten	vor der ABM	in der ABM
Büro-/Verwaltungstätigkeit	20,3	20,3
pflegerische Tätigkeit	8,9	8,6
erzieherische Tätigkeit	10,4	11,6
künstlerische Tätigkeit	1,5	1,2
manuell-gewerbl. Tätigkeit	13,2	9,2
Tätigkeiten an Maschinen und Anlagen	27,3	7,3
Planungs- und Leitungstätigkeit	11,9	7,5
Forschungs- und Entwicklungstätigkeit	4,9	3,8
umweltgestaltende Tätigkeit	2,3	30,5

Quelle: biab-Befragung, 1993

beispielsweise ABS über die Sachkostenfinanzierung der BA teilweise einen beachtlichen Stand in der Ausstattung mit Maschinen, Einrichtungen und Geräten erreicht hätten. Aus den Bewilligungsvorgängen ließe sich jedoch nicht erkennen, ob die Notwendigkeit dieser Anschaffungen vom Arbeitsamt geprüft worden sei. Allerdings gilt auch hier, daß eine sachkundige Beurteilung für die ABM-Sachbearbeiter äußerst schwierig sein dürfte und auch von Durchführungsanweisungen der BA keine Lösung erwartet werden kann.

Tatsächlich haben bisher sowohl in der Bewilligungspraxis als auch in Wirkungsanalysen zu ABM Fragen des rationalen Beschäftigteneinsatzes kaum eine Rolle gespielt. Aufgrund der damit verbundenen Schwierigkeiten, wie Erfassung und Bewertung des Output, bleibt die Beurteilung der Effektivität von ABM dann auf die Analyse des Input beschränkt. Ansatzweise dient das Aufzeigen von Maßnahmeneinhalten zur Bewertung des Output. (vgl. Spitznagel 1993a, S. 9). Von den ABM-Teilnehmern selbst ist zu dieser Problematik kaum eine kritische Position zu erwarten. Sie sind in der Regel froh, in eine ABM vermittelt worden zu sein, selbst wenn die Tätigkeit mit schwerer körperlicher oder monotoner Arbeit und hoher Arbeitsintensität verbunden ist. Allerdings haben ABM-Teilnehmer im Rahmen der biab-Befragung von den ausgewählten Organisationsmerkmalen die Bereitstellung der Arbeitsmittel am schlechtesten bewertet (Tabelle 6).

Infolge des arbeitsintensiven Charakters der AB-Maßnahmen gewinnen solche Organisationsaspekte wie Ausnutzung der Arbeitszeit, Arbeitsablauf und Einsatz der Arbeitskräfte eine besondere Bedeutung. Drei Viertel der Befragten schätzten selbst die Ausnutzung der Arbeitszeit als gut ein. Dabei liegen ABM-Beschäftigte mit erzieherischen Tätigkeiten (91 %), mit pflegerischen Tätigkeiten (85%) und mit Büro- und Verwaltungstätigkeit (84%) sogar teilweise erheblich über dem Durchschnitt. An Maschinen und Anlagen Tätige und mit manuell-gewerblichen Arbeiten Beschäftigte bezeichneten je-

**Tabelle 6: Bewertung ausgewählter Organisationsmerkmale bei ABM (Angaben in Prozent der Befragten)**

Merkmal	gut	mittel	schlecht	ich weiß nicht
Arbeitsablauf	54,7	35,2	7,7	2,4
Einsatz der Arbeitskräfte	54,1	34,3	7,7	3,9
Ausnutzung der Arbeitszeit	77,7	19,3	2,2	0,8
regelmäßige Bezahlung	86,1	8,0	5,5	0,4
Bereitstellung der Arbeitsmittel	45,1	33,8	20,4	0,7

Quelle: biab-Befragung, 1993

doch nur noch zu 66% bzw. zu 70% die Ausnutzung der Arbeitszeit als gut. Mit zunehmender Maßnahmegröße nimmt nach Auffassung der Teilnehmer die Zeitausnutzung ab. Sie wurde in den kleineren ABM von 88% der Beschäftigten, in den MEGA-Maßnahmen jedoch nur noch von 51% für gut gehalten.

Interessant ist in diesem Zusammenhang, daß nach Angaben der ABM-Beschäftigten die tatsächlichen Arbeitszeiten zum Teil erheblich über dem im Arbeitsvertrag vereinbarten Stundensatz lagen. So arbeiteten von den laut Arbeitsvertrag zu 40 bis unter 45 Stunden Wochenarbeit Verpflichteten (84% der Befragten der ersten Erhebung) 10% 45 Stunden und mehr. Das betrifft immerhin 12% der befragten männlichen und rd. 8% der weiblichen ABM-Beschäftigten. Von den ABM-Beschäftigten mit einer regulären Arbeitszeit zwischen 30 und 40 Wochenstunden (9% der Befragten der ersten Erhebung) arbeiteten sogar rund ein Drittel länger als im Arbeitsvertrag vorgesehen (Tabelle 7).

**Tabelle 7: Reale Arbeitszeiten der Männer und Frauen in ABM (Angaben in %)**

Arbeitszeiten pro Woche	Männer	Frauen
45 Stunden und mehr	12,4	7,5
40 bis unter 45 Stunden	69,2	73,2
35 bis unter 40 Stunden	10,7	8,2
unter 35 Stunden	7,7	11,1

Quelle: biab-Befragung 1993

Die angefallenen Überstunden wurden von 92% der ABM-Beschäftigten unentgeltlich geleistet. Geringere Arbeitszeiten als vertraglich vereinbart gaben lediglich 12% der Befragten an. Als Ursachen wurden: Urlaub zu 44%, Krankheit zu 21 %, Qualifizierung zu 18%. Schlechtwetterlage zu 15% und Fehlzeiten zu 2% genannt.

Der Anteil der ABM-Beschäftigten, die sowohl die Logik des Arbeitsablaufs als auch den Einsatz der Arbeitskräfte im Rahmen ihrer Maßnahme als gut einschätzten, betrug jeweils 54% (Anteil schlecht: jeweils 8%). Er gab in den großen Maßnahmen häufiger Anlaß zu Kritik. Den Einsatz der Arbeitskräfte hielten 15% der in großen ABM Beschäftigten, aber auch 13% der an Maschinen und Anlagen und 13% der in ihrer ABM manuell-gewerblich Tätigen für schlecht. (Miethe/Brödnrow, 1993c, S. 19 f.).

Unter dem Gesichtspunkt, daß ABM nicht „nur“ als Beschäftigungsprogramm fungieren, sondern auch den Strukturwandel fördern sollen, sind für die Steuerung von ABM weitergehende Informationen, als sie die Statistik zur Zeit liefert, notwendig. Das betrifft insbesondere Tätigkeits- und Qualifikationsstrukturen der ABM-Teilnehmer, Fluktuation und evtl. auch Zeitstrukturen, die über eine Trägermeldung (ähnlich wie die betriebliche Meldung zu Kurzarbeit aber mit größerem Zeitraum) erfaßt werden könnten. Durch Zusammenspiel der betrieblichen Meldung mit Vermittlungsdaten aus derco-Sach-Datenbank (computergestützte Sachbearbeitung) des Arbeitsamts ließen sich Grundlagen für eine verbesserte Beobachtung der ABM-Implementation schaffen.

Gegenwärtig haben die Träger den Arbeitsämtern lediglich den Abgang von Arbeitnehmern unverzüglich mitzuteilen, damit durch schnelle Zuweisung die freigewordene Stelle wieder besetzt werden kann. Die Arbeitsämter sind verpflichtet, darauf zu achten, daß die Maßnahmen möglichst rasch, voll-

ständig und kontinuierlich besetzt sind und Terminfestlegungen eingehalten werden (Beginn- und Schlußrechnungstermin).

Eine intensive Kooperation und ein erweiterter Informationsaustausch zwischen Arbeitsamt und Träger sollte daher im Interesse beider liegen.

#### 4 Zusammenfassende Schlußfolgerungen und Forschungsschwerpunkte

Infolge der für die neuen Bundesländer prognostizierten anhaltend hohen Arbeitslosigkeit über das Jahr 2000 hinaus (vgl. Dohnanyi 1994; IAB 1994) bleibt geförderte Beschäftigung auf hohem Niveau und langfristig unerlässlich. Dem sollte auch durch entsprechende Längerfristigkeit sowohl in der Planung, Vorbereitung als auch der Maßnahmen selbst (ob in herkömmlichen ABM und/oder anderen Beschäftigungsformen) entsprochen werden. So könnten organisations- und ablaufbedingte time lags sowie hektische und damit im allgemeinen ineffektive Maßnahmenakquisitionen vermieden werden. Eine „Verfestigung“ der Trägerstrukturen könnte dabei als ein wichtiger konstituierender Faktor nur willkommen sein. Einer unerwünschten Verfestigung von Teilnehmerstrukturen kann durch personengruppenbezogene Festlegungen zur Maßnahmedauer unter Berücksichtigung regionaler Arbeitsmarktuntersuchungen begegnet werden. Längerfristige Implementationsstrategien der Arbeitsämter und Träger setzen aber auch ein über mehrere Jahre konstantes Regelwerk und Haushaltslimit – und damit weitgehende Planungssicherheit – voraus.

Die Frage nach optimalen Maßnahme- und Trägerstrukturen läßt sich – im Rahmen der Gesamtvorgaben – nur auf der Mikroebene beantworten und ist entsprechend der Angebots- und Nachfrageentwicklung auf dem regionalen Arbeitsmarkt auch immer wieder neu zu stellen.

Generell erfordert dies eine kontinuierliche analytische und konzeptionelle Arbeit in den Arbeitsämtern. Hierzu sollten auch regionale Informations- und Koordinationsstrukturen (Netzwerke) genutzt bzw. ihr Entstehen initiiert und unterstützt werden. Vollzugsdefizite im Zusammenhang mit den Bewilligungsverfahren (z. B. Trägerberatung, Einflußnahme auf Maßnahmeinhalte, Einschätzung der Eigenleistungsfähigkeit und Sachmittelausstattung der Träger, Fachkompetenz und Verhandlungsgeschick im Umgang mit den Trägern), der Teilnehmerzuweisung (Vermittlung von Problem- und Zielgruppen, Beratung der Arbeitslosen) und dem Controlling (z. B. Kosten- und Effektivitätsvergleiche, Mittelausschöpfung und -abfluß) sollten mit Hilfe regelmäßiger Analysen schneller erkannt und „verortet“ werden, auch wenn dies für die Arbeitsämter aufgrund ihrer Arbeitsbelastung und nach wie vor bestehender Kapazitätsengpässe sicher nicht einfach ist. „Benchmarking“ (Betriebsvergleiche mit dem Ziel, die beste Vorgehensweise zu ermitteln und auf den eigenen Bereich zu übertragen), sollte auch in den Arbeitsämtern trotz oder gerade wegen der hohen Arbeitsanforderungen noch stärker zur Anwendung kommen. Bestehende Ansätze wie „ABM-Berichte“ oder „Ideenbörse“ ließen sich ausbauen.

Neben den angesprochenen Problemen und Fragen gibt es noch eine ganze Reihe weiterer, die sich vor allem um Grundlagen und Voraussetzungen der Steuerung von ABM ranken: beispielsweise zur Beurteilung der Zusätzlichkeit einer Maßnahme oder möglicherweise damit induzierter Mitnahmeeffekte, zur arbeitsmarktlichen Zweckmäßigkeit der jeweiligen Maßnahmeinhalte in Hinblick auf Wiedereingliederungschancen der Teilnehmer in den ersten Arbeitsmarkt u. a.

Mehr Handlungsspielraum und größere Flexibilität ließen sich erreichen, wenn bei einzelnen Implementationselementen, wie Zeitdauer, Zugangsvoraussetzungen, Fördersätzen, „Korridore“ geschaffen würden, in denen die Arbeitsämter in prekärer Situation von der Regelforderung abweichen könnten. In ähnliche Richtung geht die Forderung nach „Experimentiertöpfen“ für Modellvorhaben entsprechend regionaler Schwerpunkte.

Von der Forschung sind diese Probleme und Fragestellungen aufzugreifen und sowohl im Rahmen empirisch-wissenschaftlicher Untersuchungen Leitlinien und Empfehlungen für die Implementation zu erarbeiten als auch theoretische Verallgemeinerungen zu leisten.

Der beträchtliche Mitteleinsatz für ABM und die langfristig anhaltende, hohe Arbeitslosigkeit rücken zwangsläufig die Frage nach Wirkungen und Wirksamkeit der Maßnahmen in den Mittelpunkt. Einerseits geht es deshalb darum, den Prozeß der Planung, Vorbereitung und Durchführung von ABM im Rahmen von Wirkungsforschung wissenschaftlich zu begleiten. Aktuelle forschungsleitende Fragen wären beispielsweise

- wie und inwieweit ABM unter ökonomischen, sozialen und ordnungspolitischen Gesichtspunkten den formulierten Anspruch, strukturell wirksam zu werden, tatsächlich erfüllen können und
- inwieweit nicht zu finanzierender gesellschaftlicher Bedarf an Leistungen im Umwelt- und sozialen Bereich mit Hilfe von geförderter Beschäftigung bzw. ABM zu decken und damit gleichzeitig ein Beitrag zur Reduzierung von Langzeitarbeitslosigkeit zu leisten ist.
- Es geht dabei letztlich um den Einsatz und die Wirkungen von ABM in Modernisierungsprozessen im allgemeinen, und im Transformationsprozeß in den neuen Bundesländern im besonderen;
- welche Auswahlkriterien unter dem Aspekt der Zusatzlichkeit im Hinblick auf Maßnahme-, Träger- und Teilnehmerstrukturen zur Anwendung kommen müßten;
- welche Auswirkungen ABM auf Dequalifikation/Qualifikation sowie Motivation/Demotivation von Maßnahmeteilnehmern haben;
- welche Intentionen Maßnahmeträger und Möglichkeiten der Einflußnahme die Arbeitsämter auf die Entwicklung einer längerfristig optimalen Trägerstruktur haben.

Die empirisch-wissenschaftlichen Untersuchungen dazu sollten immer auch die Auswirkungen der jeweiligen rechtlichen und organisatorischen Regelungen und mögliche Änderungen von Rahmenbedingungen einbeziehen. Das heißt, es geht sowohl um ex post als auch ex ante Evaluation.

Zum anderen sind als Voraussetzung sowohl für derartige Evaluierungen als auch für die Entwicklung eines Controlling in der Arbeitsverwaltung, insbesondere für die Ebene der Arbeitsämter, Indikatoren zu entwickeln und ein Bewertungssystem bzw. ein Orientierungsrahmen aufzubauen. Bausteine eines solchen Bewertungssystems sind

- Kosten- und Nutzenvergleiche,
- Zusätzlichkeitskriterien,
- Strukturindikatoren (Teilnehmer/Zielgruppen; Träger),

- Kriterien der Maßnahmegestaltung (einfache/qualifizierte Tätigkeiten, technische Ausstattung, Zeit- und Arbeitsaufwand),
- Vorbereitungs-, Abstimmungs- und Genehmigungsverfahren (Informationsfluß; Fristen; Zeitaufwand) und Kriterien ihrer Beurteilung.

Dabei wird es nicht immer leicht sein, geeignete Indikatoren zu finden, da sich manche Aktivitäten und Effekte nicht quantifizieren lassen.

In seinem 6. längerfristigen Forschungsprogramm (P 6) für den Zeitraum 1996 bis zum Jahr 2000 entwickelt das IAB gegenwärtig auch Vorstellungen zu Schwerpunkten seiner künftigen Wirkungsforschung. Diskussionspunkte sind die Analyse komplexer Wirkungsketten sowohl bezüglich des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums als auch anderer beschäftigungspolitischer Instrumente unter Einbeziehung des Handelns der verschiedenen Akteure am Arbeitsmarkt. Für den Programmzeitraum gilt es, nach entsprechenden konzeptionellen Vorarbeiten gemeinsam mit den Fachabteilungen der Hauptstelle der BA auf einzelne Instrumente bezogene Bewertungssysteme zu entwickeln sowie einen umfassenden Evaluationsplan zu erarbeiten und seine Einführung zu begleiten.

#### Literatur:

- Bundesanstalt für Arbeit (1985): Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM); hier: Handlungsleitfaden für die Planung und Durchführung von ABM. BA-RdErl vom 26. November 1985
- Bundesanstalt für Arbeit (1993): Bekanntmachung der Neufassung der Anordnung des Verwaltungsrates der Bundesanstalt für Arbeit über die Förderung der Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung aus Mitteln der Bundesanstalt (ABM-Anordnung) vom 13. Dezember 1984 in der Fassung der 4. Änderungsanordnung vom 27. Januar 1993. Sonderdruck der Amtlichen Nachrichten (ANBA) Nr. 3/1993, S. 401 – 408
- Bundesanstalt für Arbeit (1993): ABM-Überprüfung in den neuen Bundesländern – eine erste Bilanz. ba-intern, 17, 1993, Nr. 13
- Bundesanstalt für Arbeit (1993): Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM); hier: Projekt ABM-Überprüfung in den neuen Bundesländern. BA-RdErl vom 16. September 1993
- Bundesanstalt für Arbeit (1994): Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM); hier: Vorgaben zur Qualitätssicherung und Steuerung bei ABM für das Jahr 1994. BA-RdErl vom 26. Januar 1994
- Bundesanstalt für Arbeit (1994): Umschichtung von Ausgabemitteln und Verpflichtungsermächtigungen (VE) zwischen ABM und FuU. BA-Runderlaß vom 13. Juli 1994
- Brinkmann, Ch./Emmerich, K./Gottleben, V./Müller, K./Völkel, B. (1992): Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern-braucht der ostdeutsche Arbeitsmarkt arbeitsmarktpolitische Sonderregelungen? In: WSI Mitteilungen, Schwerpunktheft Reform der Arbeitsmarktpolitik, Juli 1992
- Brinkmann, Ch./Hiller, K./Otto, M. (1994): Auffangbecken und Hoffnungssträger. Beschäftigungsgesellschaften (ABS) in den neuen Bundesländern. IAB Kurzbericht Nr. 1/28. 01. 1994
- Brinkmann, Ch./Völkel, B. (1992): Zur Implementation arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen in den neuen Bundesländern. In: MittAB 3
- Brinkmann, Ch./Wolfinger, C (1994): Aktive Arbeitsmarktpolitik mit einem neuen Instrument. IAB Werkstattbericht Nr. 9/17. 10. 1994

- Der Spiegel Nr. 27 vom 04. 07. 1994: Warten und Weinen.
- Dohnanyi, K.v. (1994): Arbeitslosigkeit in Deutschland. Perspektiven des deutschen Arbeitsmarktes bis 2010 unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklung in Ostdeutschland. Gutachten im Auftrag der Körber-Stiftung unter Bearbeitung einer Studie des Institutes für Wirtschaftsforschung Halle, Oktober 1994
- Emmerich, K. (1993): Mega-ABM – Bestandsaufnahme und Perspektiven. IAB Werkstattbericht Nr. 9/21. 06. 1993
- Frankfurter Rundschau Nr. 74 vom 29. 03. 1994: Koppelung der ABM-Bezahlung an die Tarife gefordert. EKD kritisiert den Entwurf zum Arbeitsförderungsgesetz
- Groß, J./Miethe, H. et al (1991): Mega-ABM und Beschäftigungsgesellschaften in der Lausitzer Region. IAB Werkstattbericht Nr. 6/16. 10. 1991
- Handelsblatt Nr. 11 vom 17. 01. 1994: Länder hatten genug Zeit zum Ausgeben der Mittel
- Huebner, M./Krafft, A./Thormeyer, H./Ulrich, G./Zelder, K. (1990): ABM in der Politikarena. Berlin: edition sigma
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (1994): Materialien zur Entwicklung von längerfristigen Projektionsszenarien zur Arbeitsmarktentwicklung. Beratungsunterlage für die 8. Sitzung des Ausschusses des Vorstands und des Verwaltungsrats für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung am 5. Juli 1994, V 140/94, VR 75/94
- Informationsvorlage für die Sitzung des Verwaltungsrates III und des Vorstandes/Verwaltungsrates und des PRuVA vom 5. März 1993. Betreff: Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM); hier: Abwicklung der Überhänge bei ABM, RdErl vom 24.02. 1993.
- Knuth, M. (1994): ABS-Gesellschaften in der ostdeutschen Transformation. In: Arbeit und Arbeitsrecht Heft 8
- Mertens, D./Reyher, L./Kühl, J. (1981): Ziele und Möglichkeiten von Wirkungs-Analysen. In: MittAB 3
- Miethe, H./Brödnor, J. (1993a): Meinungen, Erfahrungen und Erwartungen von ABM-Beschäftigten. IAB Werkstattbericht Nr. 20/10. 11. 1993
- Miethe, H./Brödnor, J. (1993b): Qualifizierungsbereitschaft bei ABM-Beschäftigten hoch. IAB Kurzbericht Nr. 17/02. 11. 1993
- Miethe, H./Brödnor, J. (1993c): Befragung von Teilnehmern an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in ausgewählten Regionen über ihre Erfahrungen und beruflichen Perspektiven. IAB-Projekt 10-436A, Endbericht, Dezember 1993, unveröffentlicht
- Mitteldeutsche Zeitung Nr. 43 vom 22. 02. 1994: Hürden für neue ABM. Arbeiterwohlfahrt übt Kritik
- PIW/BÜSTRO (1994): Die Wirksamkeit arbeitsmarktpolitischer Instrumente zur Reintegration von Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt im Bundesland Mecklenburg-Vorpommern. Studie im Auftrag des Sozialministeriums M-V, Rostock
- Sellin, Ch./Spitznagel, E. (1988): Chancen, Risiken, Probleme und Expansionspotentiale von Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM) aus der Sicht von Maßnahmeträgern. In: MittAB 4
- Spitznagel, E. (1979): Arbeitsmarktwirkungen, Beschäftigungsstrukturen und Zielgruppenorientierung von Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM). In: MittAB 2
- Spitznagel, E. (1989): Zielgruppenorientierung und Eingliederungserfolg bei Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM). In MittAB 4
- Spitznagel, E. (1992a): Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM) – Neue Forschungsergebnisse. IAB Werkstattbericht Nr. 11/06. 08. 1992
- Spitznagel, E. (1992b): Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM) in den neuen Bundesländern. In: MittAB 3
- Spitznagel, E. (1993a): Zur Brückenfunktion der Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM). IAB Werkstattbericht Nr. 21/25. 11. 1993
- Spitznagel, E. (1993b): Eine Brücke, über die man weiterkommt. IAB Kurzbericht Nr. 18/06. 12. 1993
- Vorprüfungsamt der BA (1994): Vorprüfungsniederschrift, Schwerpunktprüfung bei Gesellschaften zur Arbeitsförderung. Beschäftigung und Strukturentwicklung (ABS Gesellschaften) in den neuen Bundesländern. Nürnberg, 11. Februar 1994.
- Vorprüfungsamt der BA (1994): Zusammengefaßtes Ergebnis der Schwerpunktprüfung nach lfd. Nr. 2 des Rahmenprüfungsplanes 1993: Abrechnung der Sachkostenzuschüsse aus dem Sonderprogramm im Rahmen des Gemeinschaftswerkes „Aufschwung-Ost“. Nürnberg, 20. Februar 1994
- Wolfinger, C (1994): Lohnkostenzuschüsse nach § 249 h AFG; Eine Zwischenbilanz, Teil I: Maßnahme- und Trägerstrukturen. IAB-Kurzbericht Nr. 10/01.08. 19